

Wojciech Woźniak

Decentralizacja administracji publicznej a lokalna polityka społeczna.

Instytucje kultury jako podmiot działań na rzecz społecznej inkluzji

Wojciech Woźniak

# Decentralizacja administracji publicznej a lokalna polityka społeczna. Instytucje kultury jako podmiot działań na rzecz społecznej inkluzji

## Wprowadzenie

Inspiracją do opracowania koncepcji badawczej i realizacji projektu „Ekskluzja w dyskursie pracowników instytucji kultury” były zapisy w dokumentach strategicznych polskich instytucji rządowych, wskazujące na potrzebę włączenia publicznych instytucji kultury w działania na rzecz przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu<sup>1</sup>. Przeświadczenie politycznych decydentów, że te podmioty mogą - i powinny - być elementem holistycznego systemu szeroko rozumianej polityki społecznej zgodne jest z wnioskami z prowadzonych w różnych krajach badań poświęconych efektywności działań na rzecz przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu lub dziedziczeniu ubóstwa i społecznych nierówności<sup>2</sup>. Wynika z nich, że kluczowe znaczenie dla skuteczności działań inkluzyjnych ma współpraca między instytucjami należącymi do różnych sektorów administracji publicznej i podlegającymi różnym resortom administracji rządowej. W tej optyce ministerstwa zajmujące się administracją, pomocą społeczną, rynkiem pracy, opieką zdrowotną, kulturą, oświatą, mają za zadanie współdziałać dla realizacji sformułowanych w strategiach celów. Szczególne znaczenie, zarówno dla trafnej diagnozy problemów społecznych, jak i efektywności wdrażanych działań, ma szczebel lokalny. To kooperacja poszczególnych aktorów instytucjonalnych (publicznych i niepublicznych) funkcjonujących w wymienionych sferach oraz dobra koordynacja ich działań pozwala zwiększyć szanse na sukces.

Niniejsze opracowanie ma dwa cele. Po pierwsze, rekapitulację wniosków płynących z kwerendy literaturowej dotyczącej wyników badań na temat konsekwencji decentralizacji zadań administracji publicznej w zakresie dwóch najważniejszych z punktu widzenia analizowanego zagadnienia polityk publicznych: polityki społecznej oraz polityki kulturalnej. Szczególnie istotne jest tu spojrzenie na skutki ostatniego etapu reformy administracyjnej z 1999 roku, która w istoty sposób zmieniła sposób organizacji i możliwości działania sieci instytucji publicznych na nowowprowadzonych poziomach administracji. Dla oceny zasadności oraz próby oceny skuteczności włączenia placówek kultury w działania na rzecz przeciwdziałania społecznemu wykluczeniu, istotnym wydaje się rozpoznanie *status quo* zdiagnozowanego w przeprowadzonych do tej pory badaniach naukowych.

1 Rokicka E., Kruczkowska P., *Wykluczenie z kultury jako problem badawczy* [w]: Rokicka E., Kruczkowska P. (red.), *Ekskluzja w dyskursie pracowników instytucji kultury*, Łódź 2013.

2 Przykładem takiego badania jest projekt PROFIT (*Policy Responses Overcoming Factors in the Intergenerational Transmission of Inequalities*), koordynowane przez socjologów z Uniwersytetu Łódzkiego porównawcze studium przeprowadzone w 8 europejskich krajach, koncentrujące się na lokalnie podejmowanych działaniach mających na celu przeciwdziałania transmisji nierówności i wykluczenia. Wyniki opublikowano m.in. w specjalnym numerze „Polityki Społecznej” z 2008 „Dziedziczenie nierówności społecznych”, w „Przeglądzie Socjologicznym” (nr LV1/2) oraz w serii working papers: „European Studies on Inequalities and Social Cohesion” (2005-2007) dostępnych pod adresem: <http://profit.uni.lodz.pl/index.php?idk=185>.

Po drugie, w niniejszym opracowaniu wnioski płynące z w/w kwerendy skonfrontowane zostaną z konkluzjami projektu „Ekskluzja w dyskursie pracowników instytucji kultury”. W badaniu oddano głos tym, którzy zgodnie z nowym sposobem myślenia o walce z wykluczeniem społecznym i roli instytucji kultury w tym procesie, mają być kluczowymi aktorami odpowiedzialnymi za jego realizację. Badani pracownicy instytucji kultury, z których zdecydowana większość od lat pracuje w publicznych placówkach kulturalnych (lub nimi kieruje), znając zarówno finansowe realia ich funkcjonowania, strukturalne ograniczenia, jak i mające doświadczenia kooperacji z innymi samorządowymi aktorami instytucjonalnymi, wydają się niezwykle cennymi informatorami w przypadku tego tematu badawczego. Ich sposób postrzegania wykluczenia społecznego oraz własnej roli w inkluzyjnych działaniach instytucji samorządowych, zestawiony z wynikami badań dotyczącymi dotychczasowego funkcjonowania instytucji szeroko rozumianej polityki społecznej w „Polsce powiatowej” wydają się zasadnicze dla trafnego oszacowania perspektyw wdrażanych działań.

### **Decentralizacja administracji jako wartość autoteliczna i zadanie ideologiczne**

Hasła odbudowy więzi społecznych na poziomie lokalnym oraz wzmacniania instytucji lokalnych poprzez decentralizację uprawnień i obowiązków z poziomu centralnego stały się istotnym elementem dyskursu dotyczącego nowego sposobu urzędowania państwa w okresie transformacji systemowej. Jak wskazuje Paweł Starosta<sup>3</sup>, ten renesans lokalizmu wzmacniany był neoliberalną retoryką dotyczącą kryzysu państwa, konieczności ograniczania jego omnipotencji, przekazywania kolejnych sfer odpowiedzialności w ręce obywateli. Tendencje te przybierały formę prywatyzacji usług pierwotnie oferowanych przez państwo lub decentralizację instytucji odpowiedzialnych za ich realizację. Formułowane explicite idee komunitarystyczne – wzmacniania wspólnot lokalnych – łączono zatem z postulatami neoliberalnej racjonalizacji i wycofywania się centralnych struktur państwa z kolejnych zobowiązań na rzecz obywateli. Większość badań zrealizowanych w ostatnich latach wskazuje, że w praktyce udało się zrealizować głównie drugie postulaty projektowanych reform. Jadwiga Staniszkis w socjologicznym studium podsumowującym pierwsze lata transformacji ustrojowej wskazuje wprost, że celem decentralizacyjnych tendencji był demontaż struktur socjalistycznego państwa opiekuńczego: „Samorządy (w naszym wypadku) są przede wszystkim zderzakiem podczas dalszego redukcji pozostałości państwa opiekuńczego, ponieważ administrują bardzo skromnymi środkami”<sup>4</sup>. W rozumieniu Staniszkis, *implicite* zakładanym celem zmian, było ograniczenie roli państwa w wielu sektorach życia publicznego, bez formalnego wycofania się władzy z zobowiązań wobec obywateli. Możliwe było to dzięki przekazaniu tych zobowiązań na poziom samorządowy – administracji lokalnej, bez zapewnienia wystarczającego finansowania delegowanych zadań.

Kulminacją zmian była fundamentalna reforma samorządowa przeprowadzona w 1999 roku przez rząd Jerzego Buzka, tworząca powiaty – nowy szczebel w strukturze administracji samorządowej. W efekcie w sposób zasadniczy zmienił się pejzaż polityczny Polski lokalnej i regionalnej.

3 Starosta P., *O pożytkach płynących z badania społeczności lokalnych na podstawie programu Polska lokalna* (w:) Jałowiecki B., Łukowski W. (red.), *Społeczności lokalne teraźniejszość i przyszłość*, Warszawa 2006.

4 Staniszkis J., *Postkomunizm. Próba opisu*, Kraków 2013, s. 93.

Nowy wymiar zyskała w ten sposób polityka w sensie politics, czyli partyjnej walki o zdobycie i utrzymanie władzy, jak i w rozumieniu policy, czyli planowania i realizacji ważnych dla społeczności lokalnych działań. Kwestie te szybko stały się przedmiotem zainteresowania badawczego socjologów. Jedne z pierwszych badań nad strukturą władzy w „Polsce powiatowej”, przeprowadził Jacek Wasilewski. Wskazuje on na zjawisko „politycznej próżni”, świadczące o tym, iż w Polsce demokratyczny system władzy nie jest jeszcze skonsolidowany, a jego kluczową cechą jest słabość instytucji i aktorów na poziomie mezostruktur społecznych – pośredniczących między elitą polityczną szczebla centralnego a obywatelami<sup>5</sup>. Szczególnie zbiorowe ciała przedstawicielskie są przez badaczy identyfikowane jako słabe i nie przygotowane do współdecydowania o sprawach lokalnych, także ze względu na ich uwarunkowania polityczne. Na poziomie gmin zdecydowanie dominują w procesie podejmowania decyzji zarządy gmin. Niektórzy badacze posuwają się nawet do stwierdzenia o „dekoracyjnym” jedynie znaczeniu samorządowych podmiotów zbiorowych (rad gmin, powiatów, czy też sejmików)<sup>6</sup>. Pozycja czynników wykonawczych, czyli wójtów, burmistrzów i prezydentów miast wzrosła jeszcze po 2002 roku w wyniku wprowadzenia bezpośrednich wyborów na te funkcje<sup>7</sup>.

Z kolei Leszek Gilejko podsumowując badania poświęcone lokalnym strukturalom władzy, używa terminu „amoralny familizm”, określając modus operandi lokalnych elit. Zwraca również uwagę, że wbrew założeniom reformatorów mają one wiele wspólnych cech z elitami szczebla centralnego: są podobnie zburokratyzowane i mają skłonność do politycznej alienacji. Jednak ze względu na większą bliskość wyborców i transparentę podejmowanych decyzji, lokalne elity polityczne są skrupulatniej kontrolowane przez lokalną opinię publiczną. To sprawia, że politykom lokalnym trudniej całkowicie porzucić realizację publicznie składanych przedwyborczych deklaracji<sup>8</sup>.

Analizując sytuację w sferze szeroko rozumianych służb społecznych, zwraca się również uwagę, że u podstaw decentralizacji leży przeświadczenie, że współczesne państwo nie potrafi skutecznie rozwiązywać problemów społecznych. Stąd presja na przekazywanie kompetencji i obowiązków w tej dziedzinie sektorowi prywatnemu – w założeniu efektywniejszemu oraz sektorowi pozarządowemu – w założeniu tańszemu. Przestanki te dotyczą jednak stanu pożądanego, podczas gdy rzeczywistość wskazuje, że negatywne zjawiska przypisywane zburokratyzowanemu i odhumanizowanemu państwu mogą być replikowane tak na poziomie administracji lokalnej, jak i w niepublicznym, (prywatnym bądź pozarządowym) systemie usług społecznych<sup>9</sup>.

5 Wasilewski J., *Wprowadzenie. Elita polityczna średniego szczebla – problematyka badania* [w:] Wasilewski J. (red.), *Powiatowa elita polityczna. Rekrutacja, struktura, działanie*, Warszawa 2006.

6 Ferens A., Macek I., *Proces decyzyjny w strukturach władzy lokalnej* [w:] Habuda L. red., *Administracja i polityka. Proces decyzyjny w administracji publicznej*, Wrocław 2000, s. 139-141.

7 Itrich-Drabarek J., *Decydowanie w organach wykonawczych i stanowiących samorządu terytorialnego* [w:] Rydlewski G. (red.), *Decydowanie publiczne*, Warszawa 2011, s. 194.

8 Gilejko L. K., *Renesans lokalizmu* [w:] Wódz J. (red.), *Lokalizm. Problemy, instytucje i aktorzy*, Pułtusk 2007.

9 Krzyszkowski J., *Budowa kapitału społecznego. Nowa koncepcja polityki społecznej na poziomie lokalnym*, [w:] Walczak-Duraj D. (red.), *Społeczności lokalne w perspektywie integracji ze strukturami europejskimi*, Płock, 2001, s. 76-77; patrz także: Gąciarz B., *Instytucjonalizacja samorządności. Aktorzy i efekty*, Warszawa 2004.

Rozważając konsekwencje reformy z 1999 roku, Witold Betkiewicz wskazuje, iż powiaty, mające być „awangardą decentralizacji zarządzania” skazane są na pełnienie *de facto* funkcji administracyjnej. Przy braku finansowej niezależności oraz braku pełnej autonomii w kwestii sposobu redystrybucji dostępnych na poziomie lokalnym środków, można stwierdzić, że postulowana niezależność wielu jednostek samorządu terytorialnego jest jedynie fasadowa, a ich „samorządność” dotyczy wyłącznie kwestii formalnych i swobody formułowania opinii<sup>10</sup>. Również rola NGOów, deklaratywnie kluczowych i postulatywnie niezbędnych dla wzmacniania więzów na poziomie społeczności lokalnych oraz skuteczniejszej realizacji wielu samorządowych zadań, sprowadza się często do administrowania publicznymi środkami pochodzącymi bądź z budżetów samorządów, środków pomocowych Unii Europejskiej, bądź innych agend państwowych (np. PFRON-u). Niewiele ma to wspólnego z założeniami reformy i zasadą pomocniczości, zgodnie z którymi organizacje typu *grassroots* powinny w społecznościach lokalnych prowadzić społeczną „pracę u podstaw”, ewentualnie pozyskiwać na swą działalność środki również spoza budżetu państwa<sup>11</sup>.

Reforma samorządowa z początku transformacji systemowej oraz wprowadzająca powiaty ustawa z 1999 roku współwystępowały z radykalnymi zmianami w obszarze wielu polityk publicznych. W przypadku pewnych nieprzemyślanych lub nieprzygotowanych zmian, można wręcz mówić o negatywnej synergii, gdy współwystępujące błędne decyzje dotyczące zmian w administracji samorządowej wzmacniały destrukcyjne konsekwencje błędnych reform w poszczególnych sektorach<sup>12</sup>. Zrekapitulowane powyżej założenia stojące za przeprowadzonymi w ostatnich dwóch dekadach zmianami w kolejnym fragmencie niniejszego opracowania zostaną skonfrontowane ze zrekonstruowanymi w badaniach naukowych realiami funkcjonowania przeprowadzonych reform.

### **Samorządność terytorialna, lokalna polityka społeczna i służby społeczne w warunkach decentralizacji**

By uściślić kwestie terminologiczne dotyczące problematyki decentralizujących administrację publiczną reform należy przyrzeć się sposobom operacjonalizacji podstawowych pojęć w pracach badawczych prowadzonych w toku transformacji systemowej.

10 Betkiewicz W. *Demokratyczna i samorządowa reforma powiatów – porażka czy sukces nowej instytucji?* [w:] Wasilewski J. (red.), *Powiatowa elita polityczna. Rekrutacja, struktura, działanie*, Warszawa 2006, s. 108-109; 121.

11 Notabene sytuacja, w której NGOsy (przynajmniej w sektorze pomocy społecznej) działają właściwie wyłącznie w oparciu o dotacje ze środków publicznych, stawia pod znakiem zapytania tradycyjny podział działalności społeczno-gospodarczej na sektor państwowy (I), prywatny (II) i III sektor, czyli organizacje pozarządowe. Analizę ich udziału w realizacji lokalnej polityki społecznej opublikowano w: Zalewski D., Poławski P., *Udział NGO w tworzeniu a finanse na zdecentralizowaną działalność polityki społecznej*, „Polityka Społeczna” nr 11-12/2009.

12 Przykładem może być załamanie systemu szkolnictwa zawodowego zapoczątkowane pierwszą, a pogłębione drugą reformą systemu edukacji i towarzyszącym im zmianom w finansowaniu oświaty związanym z reformami administracji samorządowej. W tym przypadku świadectwem porażki jest wycofanie się państwa w 2011 roku z pomysłu na licea profilowane, które w reformie systemu szkolnictwa miały zastąpić szkoły zawodowe, patrz: Herbst M., Levitas A., *Decentralizacja oświaty w Polsce 2000-2010: czas stabilizacji i nowe wyzwania* [w:] Herbst M. (red.), *Decentralizacja oświaty*, Warszawa 2012, s. 135-136.

Zdaniem Krzysztofa Szczerskiego idea samorządności terytorialnej oparta jest na trzech filarach – poczuciu wspólnotowości wśród mieszkańców danej jednostki terytorialnej; przekonaniu, że zbiorowa tożsamość dotyczy nie tylko sfery prywatnej, ale powinna poprzez wspólnotowe działania zbiorowości wpływać również na sferę publiczną oraz formalnej instytucjonalizacji sfery działań publicznych poprzez powołanie politycznego samorządu terytorialnego<sup>13</sup>. Trzeci element, jest wtórny wobec wcześniej wymienionych, jako jedyny dotyczy formalnej organizacji społeczności lokalnej i włączenia jej w system publicznych polityk państwa.

Definiując lokalną politykę społeczną najczęściej wskazuje się na bezpośrednie, połączenie istniejących na szczeblu lokalnym potrzeb i pozostających w dyspozycji lokalnych władz środków, przeznaczonych na ich zaspokajanie: „Terenem realizacji celów lokalnej polityki społecznej są gmina i powiat. Skala powiatu jest właściwa do sformułowania pełnej diagnozy problemów społecznych i wskazania sposobów ich rozwiązania przy racjonalnym wykorzystaniu infrastruktury społecznej, odpowiednim gospodarowaniu środkami finansowymi i rzeczowymi”<sup>14</sup>. W założeniach reformatorów, zaletami lokalnej polityki społecznej są możliwość szybkiej reakcji na ujawniające się problemy społeczne, bardziej trafna diagnoza sytuacji i potrzeb środowiskowych, możliwość oszacowania i wykorzystania lokalnego potencjału przy uwzględnieniu lokalnej kontekstu w ramach planowania strategicznego, wreszcie większa skuteczność kontroli społecznej, sprzyjająca racjonalizowaniu decyzji gospodarczych i finansowych<sup>15</sup>.

Jerzy Krzyszkowski rekonstruuje sieć lokalnych podmiotów odpowiedzialnych za ten sektor działalności państwa wskazuje, że „podmiotami lokalnej polityki społecznej są organy samorządu terytorialnego, realizujące funkcje stanowiące (rada powiatu, rada gminy), funkcje wykonawcze (burmistrzowie, wójtowie, starostowie i prezydenci powiatów grodzkich) oraz wyspecjalizowane instytucje samorządowe”<sup>16</sup>. Wśród tych ostatnich wymienia: samorządowe instytucje pomocy społecznej (gminne ośrodki pomocy społecznej, powiatowe centra pomocy społecznej), placówki oświatowe (do poziomu gimnazjum gmina, a wyżej powiat) i organizacje pozarządowe (zwłaszcza grupy samopomocowe, które aktywizują środowiska lokalne), dodając także, że podobne funkcje na poziomie lokalnym mogą realizować także lokalne zakłady pracy, kościoły i związki wyznaniowe. Jak widać na tej szerokiej liście stworzonej przez czołowego polskiego eksperta w zakresie lokalnej polityki społecznej instytucje kultury nie pojawiają się w ogóle.

13 Szczerski K., *Trzecia fala decentralizacji. Uwag o polskich doświadczeniach z samorządem terytorialnym* [w:] Lewicki, J., Olech J., *10 lat reformy samorządowej w Polsce – doświadczenia i wyzwania*, Kraków 2010.

14 Krzyszkowski J., *Analiza doświadczeń w obszarze pracy socjalnej i polityki społecznej* [w:] *Organizowanie społeczności lokalnej. Analizy, konteksty, uwarunkowania*. Warszawa 2011, s. 22; Kurzynowski A., Błędowski P., *Polityka społeczna centralna, regionalna i lokalna* [w:] Kurzynowski A. (red.), *Polityka Społeczna*, Warszawa 2008, s. 296-300.

15 Szczegółowe analizy poszczególnych segmentów działalności instytucji pomocowych na szczeblu lokalnym ewaluujące konsekwencje reform samorządowych prowadzono przez cały okres transformacji. O finansowych aspektach decentralizacji polityki społecznej można przeczytać w: Surówka K., Winiarz M., *Finanse samorządów terytorialnych a finanse na zdecentralizowaną działalność polityki społecznej*, „Polityka Społeczna” nr 11-12/2009; kwestie realizacji zadań dotyczących polityki rodzinnej podjęto w publikacji: Balcerzak-Paradowska B., *Polityka rodzinna w gminie. Założenia a rzeczywistość*, „Polityka Społeczna” nr 11-12/2009; a zadań związanych z polityką mieszkaniową [w:] Zaniewska H., Thiel M., *Odpowiedzialność samorządu lokalnego w sprawach mieszkalnictwa. Zadania a realizacja*, „Polityka Społeczna” nr 11-12/2009. *Fundamentalnie istotny problem organizacji opieki zdrowotnej na szczeblu lokalnym analizowany jest z kolei* [w:] Kowalska I., *Odpowiedzialność samorządu lokalnego za zdrowie – podstawowa opieka zdrowotna i zdrowie publiczne. Oczekiwania a rzeczywistość*, „Polityka Społeczna” nr 11-12/2009.

16 Krzyszkowski J., *op. cit.*, s. 23.



W agendzie badań przeprowadzonych w ostatnich latach podejmujących problematykę realnego funkcjonowania instytucji odpowiedzialnych za wdrażanie i realizację zdefiniowanych powyżej zadań polityki społecznej wyróżniają się szeroko zakrojone studia przeprowadzone przez zespół pod kierownictwem Marka Rymszy<sup>17</sup>. Autor ten na określenie osób rozmaicie ulokowanych instytucjonalnie, a zaangażowanych w holistycznie definiowaną działalność społeczną używa anglosaskiego terminu *helping professionals*, w polskim tłumaczeniu – służby społeczne. W szerokim rozumieniu tej kategorii mogliby znaleźć się także pracownicy lokalnego sektora kultury, stanowiącego element środowiskowej pracy socjalnej (*community work*). Jest to postulowana ze względu na swą skuteczność forma przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu obejmująca realizowaną przez różne podmioty samorządowe aktywną pracę socjalną i edukację środowiskową<sup>18</sup>. Dla realizacji tego celu niezbędna jest jednak współpraca między poszczególnymi instytucjami operującymi na szczeblu lokalnym oraz podmiotowe traktowanie tej sfery działalności samorządu przez władze polityczne. Dotyczy to również działań prowadzonych przy wykorzystaniu nowych instrumentów takich, jak: Centra Aktywności Lokalnej, partnerstwa lokalne, czy Lokalne Grupy Działania, mających na celu właśnie koordynację aktywności różnych instytucji (m.in. ośrodków kultury) w celu wzmacniania integracji społecznej na szczeblu lokalnym. Fundamentalny brak koordynacji działań różnych podmiotów, jak i brak zachęt do współdziałania między instytucjami w celu rozwiązywania problemów zamiast rutynowego wypełniania statutowych zadań zleconych a utrzymujących *status quo*, jest jednym z najważniejszych wniosków większości opracowań poświęconych tej problematyce<sup>19</sup>.

Rekapitulując wyniki badań na temat relacji instytucji odpowiedzialnych za przeciwdziałanie problemom społecznym z władzami samorządowymi, Rymsza wskazuje, że wiele decyzji i działań jest ściśle uzależnionych od decyzji politycznych, wynikających najczęściej z konieczności prowadzenia polityki oszczędności. Z tej perspektywy wyraźnie widać, że szansa na rozwój i profesjonalizację służb społecznych, jaką stwarzała druga reforma samorządowa z 1999 roku, nie została odpowiednio wykorzystana. Prace reformatorów skoncentrowały się na zbudowaniu dwóch kolejnych szczebli samorządu terytorialnego i dokonaniu jasnego podziału kompetencyjnego, obejmującego także obszar pomocy społecznej, przy kluczowym założeniu, że instytucje powiatowe nie mogą w żaden sposób pełnić funkcji kontrolno-nadzorczych nad instytucjami gminnymi.

17 Ten szeroko zakrojony program badawczy również jest przykładem pewnych tendencji w sposobie finansowania usług publicznych. Badania zrealizowane za środki budżetowe (ministerialne i unijne), dotyczące funkcjonowania polityk publicznych oraz przeprowadzane przez pracujących najczęściej na publicznych uniwersytetach naukowców, nie były koordynowane przez żadną z państwowych uczelni, tylko przez pozarządowy think-tank (Instytut Spraw Publicznych).

18 Rymsza M., *Praca socjalna, służby społeczne, pomoc społeczna w Polsce. Stan obecny i perspektywy rozwoju* [w:] Rymsza M. (red.) *Pracownicy socjalni i praca socjalna w Polsce. Między służbą a urzędem*, Warszawa 2012, s. 346.

19 Koordynacja działań służb społecznych na poziomie samorządu lokalnego jest zresztą problemem w wielu krajach, częstokroć identyfikowanym w porównawczych badaniach tej problematyki. Pod tym względem, podobnie jak w wielu innych kwestiach dotyczących organizacji działań przeciwdziałających wykluczeniu społecznemu, pozytywnie wyróżniają się kraje nordyckie. Patrz np.: Petelewicz M., *Przeciwdziałanie dziedziczeniu nierówności społecznych w opiniach twórców i realizatorów polityki lokalnej*, „Polityka Społeczna”, Numer specjalny: „Dziedziczenie nierówności społecznych” 2008, s. 21-25, Drabowicz T., *Structural Determinants of Inequality Transmission – International Comparisons at The Local Level*, „Przegląd Socjologiczny”, tom LVI/2, 2007, s. 97-116.

Nie dziwi więc, że nie zadbano wówczas o jakość kadr nowo powstałych powiatowych centrów pomocy rodzinie, co – w stosunku do obszaru pomocy społecznej – można określić mianem „grzechu pierworodnego” drugiej reformy samorządowej. Błąd ten nie był dziełem przypadku. Podobny błąd, ale jeszcze bardziej brzemienny w skutkach, popełniono przy reformie służb zatrudnienia. Włączeniu rejonowych urzędów pracy do administracji zespolonej powiatu, co nastąpiło w 2000 roku, towarzyszyło „wypłukanie” znacznej części doświadczonych kadr urzędniczych. Znaczny udział w procesie marginalizacji pracy socjalnej w systemie pomocy społecznej mają także władze samorządowe, które postrzegają pracowników socjalnych jako kadrę obsługującą programy redystrybucyjne<sup>20</sup>.

Postulowane przez ekspertów organizowanie społeczności lokalnych powinno być ważnym nurtem działalności służb społecznych, jednak w obecnie istniejących ramach instytucjonalnych stanowi ono de facto przełamanie zasad działania systemu. By realizować zadania wykraczające poza dookreśloną klarownie przepisami, jak również wdrukowaną w rutynę codziennego działania redystrybucję środków, należy zmienić nie tylko mentalność personelu, przełamać schematy funkcjonowania instytucji, wzbudzić motywację do podejmowania nieopłaconej dodatkowo aktywności, ale często również sprzeciwić się niekiedy formalnym zaleceniom władzy i bezpośrednich przełożonych odnośnie trybu realizacji zadań poszczególnych instytucji.

Wnioski z badań nad pomocą społeczną na lokalnym szczeblu administracji wskazują, że „Pracownik socjalny będący przedstawicielem pomocy społecznej, podejmując się organizowania społeczności lokalnej, prowadzi pracę socjalną w ramach systemu pomocy społecznej (...), ale jednocześnie swoją aktywnością przekracza on ramy instytucjonalne tego systemu”<sup>21</sup>. Badania nad działalnością służb społecznych w środowiskach lokalnych pozwalają stwierdzić, że funkcja osłonowa, czyli dystrybucja pomocy materialnej, w coraz większym stopniu dominiuje nad funkcją więziotwórczą, aktywnymi formami społecznego wsparcia: „Stan ten, wbrew intencjom reformatorów, jeszcze pogłębiła druga reforma samorządowa z 1999 roku, której założenia programowe związane z dalszą decentralizacją polityki społecznej w dużym stopniu pozostały niespełnione, co wiązało się ze słabą pozycją powiatu i jego instytucji”<sup>22</sup>. Zgodnie z trendami ogółouropejskimi, widać również tendencję do wzmacniania administracyjno-kontrolnych funkcji służb społecznych, egzekwowanych w stosunku do klientów ich instytucji. Jest to tyleż efektem braku nakładów na inne formy pracy socjalnej, co kompensowania przez pracowników tychże niskiego prestiżu społecznego zawodów pomocowych oraz frustracji związanej z brakiem możliwości realizacji misji pomagania w inny sposób<sup>23</sup>.

20 Rymsza M., *Praca socjalna, służby społeczne, pomoc społeczna... op. cit.*, s. 355-356, zobacz także: Trawkowska, D., *Z jakim posagiem zmierzamy ku zmianie postaw i praktyk? Kilka uwag na temat efektów wzmocnienia w rozwoju środowiskowej metody pracy socjalnej w Polsce* [w:] *Organizowanie społeczności lokalnej. Analizy, konteksty, uwarunkowania* Warszawa 2011.

21 Mendel M., Rymsza M., *Po co nam pracownicy socjalni – organizatorzy społeczności? Solidarność, partnerstwo, przymierze w środowiskowej pracy socjalnej* [w:] Rymsza M. (red.) *Pracownik Socjalni i praca socjalna w Polsce. Między służbą a urzędem*, Warszawa 2012, s. 315-316.

22 Rymsza M., *Paradoks polskiej pomocy społecznej: profesjonalizacja pracy socjalnej na obrzeżach systemu* [w:] Rymsza M., Kaźmierczak T., *W stronę aktywnych służb społecznych*, Warszawa 2012, s. 185

23 *Ibidem*, s. 186-187.



Wspomniany przez Rymszę potencjał lokalnie organizowanej polityki rynku pracy zmarnowany między innymi poprzez negatywną selekcję służb zatrudnienia, rodzi poważne pytania o zasadność likwidacji Krajowego Urzędu Pracy i formalną delegację zobowiązań za prowadzenie polityki rynku pracy na pułap Powiatowych Urzędów Pracy. Witold Betkiewicz wskazuje, że zarówno z badań zarówno opinii publicznej, jak i lokalnych elit wynika, że kluczowym zadaniem dla samorządu lokalnego powinna być walka z bezrobociem. Tymczasem, mimo zdecentralizowania polityki rynku pracy, faktyczne możliwości działania lokalnych administracji są ograniczone, a działania koncentrują się na administracji ograniczonymi środkami w zakresie utrzymania i realizacji zadań w sferze opieki zdrowotnej, edukacji i drogownictwa<sup>24</sup>.

Problemy z realizacją zadań zleconych oraz skutecznością działań na rzecz rozwiązywania problemów społecznych nie dotyczą w jednakowym stopniu wszystkich podmiotów samorządu terytorialnego. Stanisława Golinowska wskazuje, że nadzieje na efektywne przeciwdziałanie wzrostowi nierówności i skuteczną inkluzję dzięki zdecentralizowanej polityce społecznej okazały się płonne. W jej wyniku pogłębiły się natomiast zróżnicowania regionalne, zarówno w skali całej Polski – między najbogatszymi regionami, czy województwami, jak i na poziomie lokalnym, niekiedy sąsiadujące ze sobą gminy i powiaty mają znacząco odmienną sytuację ekonomiczną<sup>25</sup>.

Z perspektywy projektu realizowanego w województwie łódzkim, szczególnie wartościowe są wyniki badań nad funkcjonowaniem samorządowego systemu wsparcia społecznego w tym właśnie regionie. Jerzy Krzyszkowski w ten sposób rekapitułuje wieloletnie badania socjologów z Uniwersytetu Łódzkiego:

Analizy empiryczne infrastruktury społecznej i zasobów ludzkich w pomocy społecznej regionu łódzkiego wskazują, że władze samorządowe nie są dobrymi partnerami publicznego sektora pomocy społecznej w jego walce z biedą. Wyraża się to w postawach lokalnych elit politycznych i strategiach samorządów lokalnych wobec pomocy społecznej i biedy. Cechuje je znikoma wrażliwość na problemy społeczne, brak znajomości problemów pomocy społecznej oraz negatywna ocena działań pracowników ośrodków pomocy społecznej. Analiza zachowań władz lokalnych w regionie łódzkim wskazuje na trzy strategie samorządów lokalnych wobec pomocy społecznej i problemów biedy: ignorowanie spraw społecznych i kierowanie środków finansowych na inwestycje, przerzucanie odpowiedzialności na służby społeczne, bierność wobec problemów społecznych, traktowanych jako „naturalne”<sup>26</sup>.

W kontekście zdiagnozowanego powyżej w badaniach naukowych obrazu Polski samorządowej, warto przyjrzeć się najnowszemu rządowemu raportowi poświęconemu tej problematyce. Z lektury raportu opublikowanego przez powołane do istnienia w 2011 roku Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, zatytułowanego: „Ocena sytuacji samorządów lokalnych”, który nie był do tej pory przedmiotem refleksji akademickiej, płyną bowiem wnioski bardzo

24 Betkiewicz W., *Samorządność, czy administrowanie? Status powiatu postrzegany przez pryzmat wykonywanych zadań* [w:] Wasilewski J. (red.), *Powiatowa elita polityczna. Rekrutacja, struktura, działanie*, Warszawa 2006, s. 148-151. Dla omówienia problematyki lokalnych polityk rynku pracy patrz też: Kryńska E., *Powiatowa perspektywa polityki rynku pracy*, „Polityka Społeczna” 11-12/2009.

25 Golinowska S., *Od państwa opiekuńczego (welfare state) do państwa wspierającego pracę (workfare state)* [w:] Balcerzak-Paradowska B. (red.), *Praca i polityka społeczna wobec wyzwań integracji*, Warszawa 2003.

26 Krzyszkowski J., *op. cit.*, s. 26. Patrz także: Krzyszkowski J., *Instytucje i organizacje społeczne jako partnerzy władz samorządowych*, [w:] Warzywoda-Kruszyńska W. (red.), *Samorządy lokalne wobec bezrobocia i biedy*, Łódź 2003.

symptomatyczne<sup>27</sup>. W tym oficjalnym rządowym dokumencie udostępnionym na stronach ministerstwa w 2013 roku nie ma żadnych odwołań do przywoływanych powyżej rozlicznych empirycznych studiów prowadzonych przez czołowych polskich naukowców. Anonimowi autorzy powołują się prawie wyłącznie na oficjalnie dostępne statystyki GUS lub poszczególnych resortów, koncentrując się jedynie na infrastrukturalnych i finansowych aspektach funkcjonowania samorządów lokalnych. Rozdział poświęcony polityce społecznej i rodzinnej obejmuje 3 strony z liczącego 50 stron dokumentu. Sektorowi kultury nie poświęcono osobnych passusów, a instytucje kultury pojawiają się jedynie w kontekście „problemów strukturalno-organizacyjnych w realizacji zadań” związanych z brakiem elastyczności przepisów, które ustawowo zobowiązują samorządy do utrzymywania m.in. placówek kultury, co generuje koszty dla budżetów samorządu. Jak piszą autorzy: Nakaz prowadzenia działalności kulturalnej w formie instytucji kultury zawiera art. 9 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Z jednej strony oznacza to, że działalność kulturalna w gminie musi być wykonywana przez instytucję kultury i nie można prowadzić jej przy pomocy np. organizacji pozarządowych, urzędu gminy. Z drugiej strony z punktu widzenia specyfiki usług, nieracjonalne jest, by instytucje, które prowadzą działalność praktycznie nieodpłatnie, działały w ramach formy organizacyjnej posiadającej osobowość prawną. (...) Wymóg posiadania opisanych w szczegółach instytucji kosztuje i podważa ekonomiczny sens współpracy samorządów, zlecania zadań, czy nabywania usług od dostawców prywatnych<sup>28</sup>.

W tym kontekście aprobatywnie podnosi się kwestię wprowadzonej w 2011 roku ustawowej możliwości łączenia instytucji kultury w celu racjonalizacji kosztów. Ten typ radykalnie prorynkowej retoryki podnoszącej jedynie merkantylne kwestie działalności samorządów (nie tylko w sferze kultury) sugeruje trafność obaw formułowanych zarówno przez działających na rzecz zwiększenia nakładów na kulturę aktorów społecznych, jak i indagowanych przez badaczy w ramach projektu „Ekskluzja w dyskursie pracowników instytucji kultury” samych pracowników instytucji kultury. Ich zdaniem ostatecznym celem umożliwienia łączenia instytucji kultury na szczeblu lokalnym jest bowiem cięcie kosztów poprzez m.in. zmniejszanie zatrudnienia<sup>29</sup>.

### Placówki kultury w sieci instytucjonalnej samorządu terytorialnego

Program badawczy dotyczący działalności samorządowych instytucji zajmujących się rozwiązywaniem problemów społecznych na poziomie lokalnym jest bardzo bogaty, jak widać z powyższej, z konieczności wybiórczej, rekapitulacji. W większości przypadków kontekstem są tu tendencje decentralizacyjne. Śladów podobnej agendy badawczej dotyczącej instytucji kulturalnych próżno szukać w naukowych periodykach. Jak już wskazywano, w badaniach dotyczących sieci instytucji realizujących cele polityki społecznej instytucje kultury się nie pojawiały.

27 Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, *Ocena sytuacji samorządów lokalnych*, <https://mac.gov.pl/wp-content/uploads/2011/12/Ocena-sytuacji-samorz%C4%85d%C3%B3w-lokalnych.pdf> [data dostępu: 3.12.2013].

28 *Ibidem*, s. 40.

29 Woźniak W., *Instytucja kultury jako miejsce pracy. Wnioski z wywiadów swobodnych* [w:] Rokicka E., Kruczkowska P. (red.) *op. cit. Ekskluzja w dyskursie...*, *op.cit.*

Przykładowo, w analizach dotyczących współpracy pracowników pomocy społecznej z innymi podmiotami samorządowymi, np. tych przeprowadzonych przez Tomasza Kaźmierczaka, sektor kultury jest całkowicie nieobecny<sup>30</sup>. Trudno ocenić, czy dzieje się tak dlatego, że kwestia ta nie pojawiła się w materiale empirycznym zebrany podczas badań terenowych, czy też raczej siatka pojęciowa dotycząca systemu polityki społecznej, którą posługują się jej badacze, nawet przy najszerzej definicji pomija po prostu instytucje kultury.

Z tej perspektywy przełomowymi można nazwać badania przeprowadzone przez interdyscyplinarny zespół socjologów, etnografów i kulturoznawców w 2008 i 2010 roku na zlecenie Ministerstwa Nauki i Dziedzictwa Narodowego, szczególnie w zakresie problematyki podjętej przez Jacka Nowińskiego. Przedsięwzięcia kierowane przez Wojciecha Bursztę i Izabelę Bukrabę-Rylską skutkowały opublikowaniem dwóch tomów zbiorowych wydanych przez Narodowe Centrum Kultury poświęconych diagnozie stanu kultury osobno: miejskiej oraz małomiasteczkowej i wiejskiej<sup>31</sup>. Z badań tych wynika, że instytucje kultury, w obliczu ogromu nowych zadań przekazywanych w ramach decentralizacji samorządom, nie stanowiły placówek priorytetowych. W znacznej mierze pozbawione merytorycznego wsparcia ze strony instytucji usytuowanych wyżej w hierarchii administracji państwowej, musiały samodzielnie radzić sobie w obliczu intensywnych zmian cywilizacyjnych i technologicznych, jakie zachodziły w ostatnich dekadach. Podobnie jak w przypadku innych instytucji samorządowych, także tych zajmujących się pomocą społeczną, zbawiennym dla nich okazał się fakt negocjacji, a następnie akcesji do Unii Europejskiej oraz będące pochodną tego procesu środki przedakcesyjne, a następnie fundusze unijne, które szerokim strumieniem płynęły do samorządu terytorialnego<sup>32</sup>.

Zarówno z badań realizowanych w dużych miastach, jak i w mniejszych ośrodkach wynika, że to nie instytucjonalne wsparcie, czy też strategiczne planowanie na poziomie lokalnym, a raczej niezwykle zaangażowanie szefów i zespołów prowadzących instytucje kultury było kluczowe dla osiągnięcia spektakularnych sukcesów przytaczanych jako przykłady „dobrych praktyk”. W odróżnieniu od instytucjonalnego kształtu lokalnego systemu pomocy społecznej, ściśle regulowanego ustawami, samorządy miały znaczną dowolność w kształtowaniu instytucjonalnych form funkcjonowania placówek kultury, co prowadziło niekiedy do konfundujących rozwiązań:

30 *Notabene* z relacjonowanych przez Kaźmierczaka badań wynika, że znaczny odsetek respondentów (pracowników ośrodków pomocy społecznej) nigdy nie współpracował z innymi służbami społecznymi na poziomie swojej społeczności lokalnej, patrz: Kaźmierczak T., *Praktyka aktywizacji w ośrodkach pomocy społecznej* [w:] Rymsza M. (red.) *Czy podejście aktywizujące ma szansę? Pracownicy socjalni i praca socjalna w Polsce 20 lat po reformie systemu pomocy społecznej*, Warszawa 2011, s. 187.

31 Nowiński J., *Działalność i wizerunek instytucji kultury w miastach* [w:] Burszta W. J. i inni, *Kultura miejska w Polsce z perspektywy interdyscyplinarnych badań jakościowych*, Warszawa 2010; Nowiński J., *Instytucje kultury na wsi i w małych miastach* [w:] Bukraba-Rylska I., Burszta W. (red.), *Stan i różnicowanie kultury wsi i małych miast w Polsce*, Warszawa 2011.

32 *Ibidem*, s. 104-105. W badaniu przeprowadzonym przez Macieja Smętkowskiego wśród władz 338 gmin, oddziaływanie polityki spójności prowadzonej dzięki środkom unijnym w sferze kultury oceniono jako najsłabsze w porównaniu z inwestycjami infrastrukturalnymi, czy tymi w sektorze edukacji. Jednocześnie jednak władze dostrzegały pozytywny efekt inwestycji w infrastrukturę społeczną na poprawę dostępności usług publicznych w otoczeniu miast oraz wzrost liczby dojazdów do miast w celu skorzystania z oferowanych tam usług Smętkowski M., *Duże miasta Polski – wyzwania rozwojowe a interwencja w ramach polityki spójności 2004-2006*, „Studia Regionalne i Lokalne”, Wydanie Specjalne 2011.

My jesteśmy tutaj, nasz ośrodek, mamy taką połączoną działalność, nie ma biblioteki, nie ma ośrodka kultury, to jest połączone w jeden jakiś tam dziwny twór, który się nazywa Gminny Ośrodek Upowszechniania Kultury i Sportu. Sport mamy w tej chwili tylko w nazwie. Wcześniej tam tym sportem szkolnym koordynowaliśmy, w tej chwili już od kilku lat sport szkoły się / Zresztą to jest nieprawne takie połączenie, bo można łączyć instytucje kultury, nie można jakiś tam innych dodawać. No, ale tak sobie jest i jest, trzeba by to może jakoś po drodze kiedyś, ten sport wyrzucić.

(kobieta, dom kultury, gmina miejska)

Typowym zabiegiem władz samorządowych, który nie występuje w przypadku instytucji pomocy społecznej, jest rozszerzanie spektrum działania instytucji kultury poprzez zlecanie zadań o charakterze informacyjnym, promocyjnym, turystycznym, rekreacyjnym. Pracowniczka biblioteki w małej gminie przytacza:

Jedna z gmin jest taka, że biblioteka jest jedyną instytucją kultury w całej gminie, w związku, z czym ta biblioteka ma pod sobą promocje gminy, orkiestrę gminną. No i robienie dożynek i różnych innych rzeczy. (...) To są tak specyficzne środowiska, że często tak jest, my niekoniecznie o tym wiemy, ale no jak robią właśnie jakieś tam imprezy jakieś festyny czy różne rzeczy, to te panie z bibliotek są zawsze angażowane. I do robienia Sylwestrów, i do mieszania bigosu i przeróżnych rzeczy. Także to są zupełnie inne sytuacje, niż no w jakiś takich większych środowiskach.

(kobieta, biblioteka, gmina miejska)

Jak stwierdza Nowiński, w takich przypadkach celem nie jest jednak wzmocnienie instytucji, ale raczej oszczędność (realizacja różnorodnych nowych zadań przy wykorzystaniu istniejących instytucji) lub chęć włączenia placówek kultury w kampanie *public relations* lokalnych elit politycznych, częstokroć bez poszanowania elementarnej autonomii tych podmiotów<sup>33</sup>. Analogiczne wnioski płyną z badania „Ekskluzja w dyskursie pracowników instytucji kultury”<sup>34</sup>. Uczestniczący w nim pracownicy instytucji kultury często podkreślali konieczność realizowania oczekiwań władz lokalnych w zakresie stricte marketingowych zadań, wykraczających poza statutowe powinności placówek. Obawa przed decyzjami finansowymi ograniczającymi środki w kolejnych latach przeważnie skłania do ulegania takiej – często nieformalnej – presji. Finansowy aspekt działalności jest bowiem jedynym faktycznie brany pod uwagę podczas ewaluacji. Jedną z kierowniczek domu kultury wspominała mało komfortową sytuację, gdy sprawozdanie z działalności musi składać przed osobami na co dzień całkowicie niezainteresowanymi ofertą jej placówki:

Znaczy, wie pan, co ja myślę sobie, że czasami jakby mnie troszeczkę razi to, że ja idąc na jakieś tam, nie wiem, powiedzmy zebranie czy jakby tam nazwać, posiedzenie komisji, prawda, mam troszeczkę się spowiadać przed osobami, które nie za bardzo uczestniczą w tych naszych działaniach, bo niestety często jest tak, że radni no tymi odbiorcami działań nie są i to jest przykre, bo jak dyskutować z takimi ludźmi

(kobieta, gmina miejska dom kultury)

33 Nowiński J., *Działalność i wizerunek instytucji kultury w miastach...*, op. cit., s. 113-116.

34 Przybylski B.K., *Rzeczywistość instytucji kultury w opiniach ich pracowników – wstępne wnioski z zogniskowanych wywiadów grupowych* [w:] Rokicka E., Kruczkowska P. (red.), *Ekskluzja w dyskursie ...* op. cit. s. 221-222.

Nowiński wskazuje również na osamotnienie szefów i pracowników instytucji kultury, pozbawionych silnej pozycji w strukturach politycznych, co łączy się częstokroć z brakiem merytorycznego wsparcia ze strony placówek zajmujących się kulturą na wyższych poziomach administracji: „Instytucje kultury o randze wojewódzkiej – biblioteki i wojewódzkie ośrodki bądź centra kultury – nie funkcjonują wcale lub funkcjonują w bardzo niewielkim stopniu jako instytucje nadzorujące albo wzorcowe dla jednostek organizowanych przez niższe szczeble samorządu. Łączność tych instytucji jest albo fikcyjna, albo oparta na przyzwyczajeniu i dobrowolności”<sup>35</sup>.

Zasadnicze problemy w realizacji zadań wiążą się często z analogicznymi defektami do tych identyfikowanych w analizach działania instytucji pomocowych – braku właściwej koordynacji działań, niejasnej dystrybucji kompetencji, niewystarczającego przepływu informacji, czy wręcz nadmiernej konkurencji między instytucjami kultury. Obecna nawet w małych społecznościach lokalnych rywalizacja między placówkami dotyczy zarówno oferty dla potencjalnych odbiorców, jak i uwagi lokalnych władz, decydujących podczas planowania kolejnych budżetów o dystrybucji środków na kulturę pomiędzy poszczególne podmioty<sup>36</sup>.

Wydaje się, że wnioski płynące z badań zrealizowanych w województwie łódzkim w ramach projektu „Ekskluzja w dyskursie pracowników instytucji kultury” są zarówno relewantne do tych sformułowanych przez Nowińskiego, jak i zbliżone do sformułowanych przez Marka Rymszę w odniesieniu do służb społecznych: „Obecnie ważnym czynnikiem na rzecz utrzymania biurokratycznego *status quo* służb społecznych są władze samorządowe, postrzegające pracowników socjalnych przez ich formalną przynależność do systemu pomocy społecznej, a ten ostatni – przez jego funkcję redystrybucyjną. Szanse na odwrócenie tego niewłaściwego, naszym zdaniem, stanu i biegu rzeczy są więc ograniczone, nawet przy założeniu (co również nie jest oczywiste), że reorientacja w kierunku dowartościowania pracy socjalnej dokonana na poziomie decydentów szczebla państwowego ma charakter trwały”<sup>37</sup>. Analogicznie – rozpoznaniu potencjału inkluzyjnego szeroko rozumianej kultury oraz potencjalnie ważnej roli instytucji kultury w przeciwdziałaniu wykluczeniu społecznemu, nie towarzyszy świadomość lokalnych elit politycznych i podmiotów decyzyjnych, że funkcją placówek kulturalnych powinno być coś więcej niż udostępnianie i upowszechnianie kultury, ewentualnie działalność edukacyjna oraz wspieranie władz w zakresie komunikacji społecznej i budowania wizerunku miejscowości.

Podobne wnioski dotyczące osób pracujących na „pierwszej linii”, płyną z badań przeprowadzonych w różnego typu instytucjach publicznych. Mariola Raclaw w badaniu pracowników służb społecznych pytała ich o ocenę relacji z innymi instytucjami, a przede wszystkim z ciałami zarządzającymi, lokalną władzą polityczną: Opisy funkcjonowania pracowników socjalnych wśród struktur samorządowych wskazują na generalizowane poczucie osamotnienia i marginalizacji. W opowieściach pojawia się osoba wójta, burmistrza, (enigmatycznych) władz, jako osób nieznających specyfiki pracy w pomocy społecznej, pozbywających się problemów przez przerzucanie zadań do ośrodka pomocy społecznej.

35 Nowiński J., *Działalność i wizerunek instytucji kultury w miastach*, op. cit., s. 180.

36 Znaczące przykłady braku koordynacji działań dotyczą nawet funkcjonowania odmiennych systemów obsługi czytelnika w różnych funkcjonujących na tym samym terenie bibliotekach: *Ibidem*, s. 180-182.

37 *Ibidem*, s. 364



Pracownicy socjalni używali metafor, porównując pomoc społeczną do „zsyphu” [...], czy „worka z problemami”<sup>38</sup>.

Obraz ten jest zbliżony do tego, który uzyskano w badaniu pracowników instytucji kultury województwa łódzkiego. Typową reakcją respondentów konfrontowanych z problematyką wykluczenia społecznego w ramach badania „Ekskluzja w dyskursie pracowników instytucji kultury” jest sepizacja (od ang. *Somebody Else's Problem*<sup>39</sup>), przeświadczenie, że kwestie te pozostają poza polem (pożądanego i skutecznego) działania instytucji, w których pracują. Sfera społecznej ekskluzji traktowana jest jako temat wyłącznej aktywności publicznej pomocy społecznej oraz pomocowych organizacji pozarządowych. Jak pisze Patrycja Kruczkowska: „Pytani o rolę instytucji kultury w walce z wykluczeniem, respondenci często okazywali zdziwienie lub zdenerwowanie. Oprócz wskazań, że jest to zadanie wyspecjalizowanych placówek, powoływali się na niewystarczające środki budżetowe i zasoby kadrowe”, interpretując pomysł włączania ich w system działań inkluzyjnych jako chęć przekazania kolejnych zobowiązań bez zapewnienia odpowiednich środków: No, co te rodziny patologiczne, ja wiem, ale to, no to chyba to myślę, że to nie nasza rola w tym. Tak? Jest opieka, jest no nawet taka świetlica, no niech oni też się wykażą. Nie? Mają na to pieniądze.

(gmina miejska, ośrodek kultury, kierowniczka)<sup>40</sup>

Tym elementem szeroko rozumianego wykluczenia, który najczęściej pojawiał się w polu refleksji badanych był właśnie brak fizycznego dostępu do ich instytucji, a troska o osoby podlegające temu zjawisku dotyczyła najczęściej osób niesprawnych z powodu kalectwa lub starości. Ten typ myślenia wynika zapewne nie tylko z ograniczonej refleksji badanych na temat innych niż fizyczne form wykluczenia społecznego, ale wiąże się również z postrzeganiem „zasługiwalności” na wsparcie społeczne. Z badań wynika, że właśnie niepełnosprawni konstytuują kategorię w zasadzie uniwersalnie postrzeganą jako zasługująca na pomoc ze środków publicznych (szczególnie jeżeli ich kalectwo postrzega się jako niezawinione) w odróżnieniu od ubogich, bezrobotnych, a przede wszystkim zagrożonych wykluczeniem grup mniejszościowych (etnicznych, imigrantów)<sup>41</sup>. Nawet jeżeli respondenci identyfikowali w swoim otoczeniu różnorakie problemy społeczne, niekiedy bardzo mocno związane z lokalnym kontekstem (typem osadnictwa, charakterem lokalnej gospodarki), to miejsca na działania własnej instytucji w radzeniu sobie z konsekwencjami niekorzystnych warunków strukturalnych najczęściej nie dostrzegano. W realizowanym badaniu zidentyfikowano kilkanaście przypadków zaangażowania instytucji kultury w działalność o charakterze pomocowym, najczęściej dotyczącą wsparcia osób bezrobotnych w poszukiwaniu zatrudnienia (poprzez udostępnianie dostępu do sieci komputerowej, pomoc przy przygotowywaniu dokumentów) lub umożliwienie dostępu do kultury osobom niesprawnym (np. poprzez przynoszenie im książek „po godzinach” przez pracowników bibliotek).

38 Raław M., *Ludzie instytucji i ludzie w instytucji. Pracownicy socjalni o swojej pracy* [w:] Dudkiewicz M., *Pracownicy socjalni: pomiędzy instytucją pomocy społecznej a środowiskiem lokalnym*, Warszawa 2011, s. 47-50.

39 Czyżewski M., Dunin K., Piotrowski A., *Cudze problemy, czyli wstęp do sepologii* [w:] Czyżewski M., Dunin K., Piotrowski A., (red.), *Cudze problemy. O ważności tego, co nieważne. Analiza dyskursu publicznego w Polsce*, Warszawa 1991.

40 Kruczkowska P., *Wykluczenie i wykluczeni w wypowiedziach pracowników instytucji kultury – ustalenia wstępne* [w:] Rokicka E., Kruczkowska P. (red.), *Ekskluzja w dyskursie ...*, op. cit. s. 187-188.

41 van Oorschot W., *Making the Difference in Social Europe: Deservingness Perceptions and Conditionality of Solidarity Among Citizens in the European Union: evidence from the 1999/2000 European Values Study*, „Journal of European Social Policy” 16 (1)/2006.

Tego typu aktywność najczęściej wiązała się z osobistym zaangażowaniem pracowników, którzy bywali pomysłodawcami lub realizatorami programów skłaniających do tego typu działań. Zważywszy, że znaczny odsetek instytucji w próbie stanowiły biblioteki, najczęściej wskazywano na „Program Rozwoju Bibliotek” jako przykład działania, które zdaniem respondentów, miało potencjał aktywizujący lokalną społeczność i przełamujący bariery dostępu do kultury. Zjawisko wykluczenia z udziału w aktywnościach kulturalnych osób niedysponujących własnym transportem stanowiło jeden z problemów identyfikowanych w badaniu, jednak próby przełamywania tej bariery widziano wyłącznie po stronie zajmujących się organizacją infrastruktury transportowej władz samorządowych.

Współpraca instytucji należących do różnych sektorów publicznej działalności samorządów rzadko pojawiała się w wypowiedziach respondentów. Instytucje z tej samej gminy, odpowiedzialne za inne sfery działania, postrzegano częściej jako konkurenta w rywalizacji o zasoby z tej samej – bardzo ograniczonej – puli finansowej, niż potencjalnego sojusznika w działaniach na rzecz lokalnej społeczności. Zjawisko to dotyczy zresztą również sąsiadujących ze sobą w jednej miejscowości instytucji kultury, które nie są w sposób formalny obligowane do współpracy. Koordynacja działań, choćby w celu przeciwdziałania konkurowania między sobą o tego samego odbiorcę, wynika najczęściej wyłącznie z dobrej woli i osobistych starań kierownictwa placówek. Pracownicy innych lokalnych instytucji postrzegani byli poprzez ich działania i ewentualną skłonność do współpracy z bibliotekami, czy domami kultury, ale również przez pryzmat ich statusu zawodowego – ze względu na uprawnienia wynikające z Karty Nauczyciela, właśnie ta grupa zawodowa wskazywana była jako uprzywilejowana w porównaniu z innymi pracownikami instytucji lokalnych. Pracowników samorządowych instytucji kultury cechuje często frustracja własną sytuacją zawodowo-materialną, niekiedy wzmacniana brakiem poczucia sprawstwa i możliwości realizowania zadań zleconych instytucjom na dobrym poziomie. Wnioski te są jak widać bardzo zbliżone do tych płynących ze szczegółowej diagnozy sytuacji społeczno-zawodowej oraz postaw dominujących wśród pracowników socjalnych.

Wskazywano na brak diagnozy odnośnie zarówno problemów społecznych, jak i potrzeb kulturalnych odbiorców, oraz brak wsparcia ze strony innych instytucji, a przede wszystkim władz samorządowych, co jest także relewantne do wyników badań nad instytucjami węższej rozumianej samorządowej polityki społecznej<sup>42</sup>. Wśród uczestników przeprowadzonych w ramach projektu wywiadów grupowych dominowały osoby dostrzegające rolę instytucji kultury w działaniach inkluzyjnych, mające jednak poczucie osamotnienia, a także doraźności i braku systemowego podejścia w podejmowanych próbach działania na rzecz osób wykluczonych:

To u mnie jeszcze jest problem współpracy z Ośrodkiem Pomocy Społecznej. Kilkakrotnie już próbowałem prosić o wykaz takich osób niepełnosprawnych z terenu naszej gminy żeby po prostu te książki dowozić. Słyszałem zawsze, że u nas to w gminie nie ma osób niepełnosprawnych. Chociaż są. Są osoby, mają problemy i mają warsztaty terapii zajęciowej, więc o tych osobach wiem. (...) Bo ja jako bibliotekarz nie za bardzo mogę wtargnąć do czyjegoś domu tak, u was jest osoba niepełnosprawna. Tylko, że ja nie mam żadnej odgórnej, od instytucji, która tym się powinna zajmować.

42 Przybylski B., *op. cit.*, s. 216.

(mężczyzna, gmina wiejska, biblioteka)

Z kolei osoby próbujące działać w tym zakresie często spotykają się z niezrozumieniem i negatywnymi opiniami ze strony zarówno innych odbiorców, jak i obecnych w ich otoczeniu innych instytucji lokalnych:

No tak jest w przypadku biblioteki głównej, która jest usytuowana w takiej dzielnicy, że dużo jest rodzin romskich i kiedyś padło nawet taki zarzut w stosunku do nas, że czytelnia dla dzieci pełni funkcje świetlicy środowiskowej. Nam to wcale nie przeszkadzało. Te dzieci mogą cały czas przychodzić, a przychodzą. Przychodzą i będą przychodzić i dobrze. I to nie tylko dzieci romskie. A jeszcze też chciałam powiedzieć, że a propos takich problemów społecznych to bardzo mi się podoba, że od czasu do czasu odwiedza nas pan, który jest bezdomny i też przychodzi właśnie sobie, a to chce żeby mu artykuły audycji radiowych wydrukować, interesuje się tym, co się dzieje. Więc myślę, że biblioteki często są taką ostoją dla osób, które nie mają swojego domu.

(kobieta, miasto na prawach powiatu, biblioteka)<sup>43</sup>

### Wnioski z badań samorządowych instytucji kultury i polityki społecznej

- W trakcie transformacji ustrojowej władze oficjalnie formułowały postulaty o konieczności wzmacniania wspólnot lokalnych oraz decentralizacji administracji publicznej. Uzasadnieniem było przekonanie o lepszej skuteczności działań projektowanych i wdrażanych na szczeblu lokalnym oraz słabości współczesnego państwa, niepotrafiącego rozwiązywać problemów społecznych.
- Tendencje decentralizacyjne wiązały się również z postulatami neoliberalnej racjonalizacji, ograniczania państwa i wycofywania się jego centralnych struktur z kolejnych zobowiązań na rzecz obywateli. Stąd presja na przekazywanie kompetencji i obowiązków w sferze polityki społecznej sektorowi prywatnemu - w założeniu efektywniejszemu oraz sektorowi pozarządowemu – w założeniu tańszemu.
- W okresie transformacji przeprowadzono szereg badań naukowych dotyczących funkcjonowania lokalnej polityki społecznej w obliczu reform samorządowych i decentralizacji administracji publicznej. Do roku 2008 nie realizowano analogicznych badań dotyczących sektora kultury.
- Zarówno w badaniach lokalnych instytucji polityki społecznej, jak i teoretycznych opracowaniach na ten temat, instytucje kultury nie pojawiały się jako podmioty uczestniczące w działaniach na rzecz rozwiązywania lokalnych problemów społecznych.
- Badania nad lokalnie realizowaną polityką społeczną przeprowadzone w ostatnich dwóch dekadach, a także badania instytucji kultury zrealizowane w latach 2008-2010 na zlecenie Narodowego Centrum Kultury, oraz wyniki projektu „Ekskluzja w dyskursie pracowników instytucji kultury” wskazują na następujące słabości, występujące w obu sektorach:
  - brak koordynacji działań różnych instytucji samorządowych, jak i innych lokalnie operujących organizacji;
  - brak właściwej komunikacji i przepływu informacji, dotyczy to zarówno płaszczyzny wertykalnej – podmiotów działających w tej samej społeczności lokalnej, jak i płaszczyzny horyzontalnej – instytucji z różnych szczebli administracji samorządowej i centralnej;

<sup>43</sup> Ibidem, s. 219.

- brak zachęt do współdziałania między instytucjami w celu rozwiązywania problemów;
- ewaluacja działań instytucji koncentruje się, a niekiedy ogranicza wyłącznie do aspektu finansowego (zmieszczenia się w budżecie i realizacji zadań zleconych);
- przedmiotowe traktowanie tych sfer działalności samorządu przez lokalną władzę polityczną i niska ich pozycja w hierarchii zadań (szczególnie w porównaniu z dużymi projektami infrastrukturalnymi);
- ograniczenie możliwości faktycznego działania lokalnych instytucji ze względu na brak dostatecznych środków, dotyczy to zarówno funduszy przekazywanych z budżetu centralnego finansowe, jak i tych wypracowywanych na poziomie lokalnym;
- brak merytorycznego wsparcia ze strony instytucji usytuowanych wyżej w hierarchii administracji państwowej;
- brak klarownych zasad współpracy pomiędzy instytucjami podlegającymi pod różne instytucje samorządowe;
- służbowa podległość kierownictwa instytucji pod polityczne (w rozumieniu partyjne) kręgi władzy lokalnej;
- brak włączania kierownictwa i pracowników instytucji kultury
- W przypadku instytucji kultury zidentyfikowano ponadto problemy niepojawiające się w przypadku podmiotów polityki społecznej:
- dowolność samorządów w kształtowaniu instytucjonalnych form funkcjonowania placówek kultury;
- możliwość rozszerzanie spektrum ich działania poprzez zlecanie zadań o charakterze informacyjnym, promocyjnym, turystycznym, rekreacyjnym, bez przekazywania dostatecznych środków;
- włączenia placówek kultury w kampanie *public relations* lokalnych elit politycznych.

### Podsumowanie i rekomendacje

Zadaniem powyższego opracowania było skonfrontowanie przesłanek leżących u podstaw decentralizacji państwa skutkującej przekazaniem znacznych uprawnień i zobowiązań na poziom nowopowstających instytucji administracji samorządowej ze zrekonstruowanymi w badaniach realiami ich funkcjonowania. W związku ze zdefiniowaną w dokumentach strategicznych administracji centralnej potrzebą prowadzenia holistycznej polityki społecznej, zakładającą istotną rolę instytucji kultury w działaniach przeciwdziałających wykluczeniu społecznemu, szczególną uwagę skoncentrowano na sferze działania tradycyjnie rozumianych służb społecznych oraz instytucji kultury.

O ile polityka społeczna, a szczególnie działania pomocowe realizowane na szczeblu lokalnym były przedmiotem zainteresowania i monitoringu ze strony środowiska naukowego przez cały okres reformowania samorządu, o tyle lokalne instytucje kultury dopiero w ostatnich kilku latach pojawiły się w polu eksploracji badawczych skutkujących akademickimi publikacjami. Problematyka definiowania wykluczenia społecznego przez oraz roli instytucji kultury w działaniach na rzecz inkluzji stały się zaś przedmiotem systematycznej refleksji po raz pierwszy w toku realizacji projektu „Ekskluzja w dyskursie pracowników instytucji kultury”. Zestawienie rezultatów badań prowadzonych w różnych obszarach pozwala na sformułowanie wniosków dotyczących możliwości prowadzenia skutecznej polityki społecznej na poziomie lokalnym oraz szans włączenia w tę działalność publicznego sektora kultury.

Z większości badań płynie wniosek dotyczący nieadekwatności przekazywanych z budżetu centralnego środków w zestawieniu ze statutowymi obowiązkami, jakie lokalna administracja samorządowa powinna realizować w zakresie zapewniania obywatelom dostępu do różnorodnych usług społecznych. Znaczne zróżnicowanie dochodów jednostek samorządu terytorialnego na poziomie regionalnym i lokalnym skutkuje pogłębieniem różnic w zakresie dostępności i jakości usług oferowanych przez publiczne instytucje mieszkańcom. Wydaje się, że te - w znacznym stopniu zewnętrzne w stosunku do samorządów problemy strukturalne - mogłyby zostać złagodzone przez dobrą koordynację działań na poziomie lokalnym, właściwy przepływ informacji, współpracę podmiotów publicznych i niepublicznych oraz klarowny podział kompetencji pomiędzy poszczególne instytucje. W wielu przypadkach nie ma to jednak miejsca, jak wskazują zarówno badania prowadzone w sektorze służb społecznych, jak i w instytucjach kultury. Wśród najczęściej występujących przyczyn takiego stanu rzeczy można wymienić: niską pozycję obu tych sfer w hierarchii zagadnień zajmujących polityczne kręgi decyzyjne na poziomie lokalnym, brak klarownych zasad współpracy pomiędzy instytucjami podlegającymi pod różne instytucje samorządowe, służbową podległość kierownictwa instytucji pod polityczne (w rozumieniu partyjne) kręgi władzy lokalnej oraz brak właściwej komunikacji pomiędzy podmiotami zarówno w płaszczyźnie horyzontalnej, jak i wertykalnej.

Zarówno w badaniach prowadzonych wśród pracowników lokalnych instytucji pomocowych, jak i wśród personelu instytucji kultury, zidentyfikowano przeświadczenie o braku podmiotowego ich traktowania przez instytucje wyższego szczebla. Poza brakiem narzędzi i środków do przeprowadzenia skutecznej diagnozy potrzeb – niezbędnej dla poprawy efektywności działań, podstawowe bariery dotyczyły niemożności współdecydowania o podejmowanych działaniach oraz o przedmiotowym traktowaniu instytucji i ich personelu.

Dla perspektywy przyjętej w projekcie „Ekskluzja w dyskursie pracowników instytucji kultury”, kluczowa – poza deficytami finansowymi - wydaje się właśnie kwestia braku właściwej komunikacji dotyczącej celów i wartości leżących u podstaw formułowanych na najwyższych szczeblach administracji strategii oraz oczekiwań w stosunku do pracujących w instytucjach kultury. W przyjętym w projekcie podejściu *bottom up* oddano głos przedstawicielom instytucji lokalnych odpowiedzialnych na „pierwszej linii”, w swej codziennej pracy, za realizację opracowywanych na wysokim politycznym diapazonie działań. Wydaje się, że dla ich skuteczności niezbędne jest poprawienie transmisji wiedzy dotyczącej nowych zadań przypisywanych tym podmiotom, a także wyposażenie ich zarówno w niezbędne kompetencje merytoryczne, jak i kwalifikacje „miękkie”, by podejmowane działania pozbawione były elementów stygmatyzacyjnych. Bez włączenia pracowników instytucji kultury w diagnozę problemów oraz formułowanie na poziomie lokalnym programów działania, trudno będzie o ich zaangażowanie oraz zinternalizowanie wartości leżących u podstaw nowych obowiązków. Przekonanie kierownictwa instytucji kultury i ich szeregowych pracowników o znaczeniu działań inkluzyjnych oraz doniosłości ich roli w tym procesie wydaje się być kluczowym wyzwaniem, które może determinować ich zaangażowanie, a w konsekwencji skuteczność podejmowanych działań. Bez zinternalizowania wartości, które definiują nowy sposób myślenia o holistycznych działaniach na rzecz przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu, trudno będzie zapewnić ich aktywne działanie.



Może być to o tyle trudne, że dotychczasowa praktyka funkcjonowania wielu instytucji samorządowych przekonuje ich szeregowych pracowników raczej o tendencji do czysto administracyjnego przekazywania kolejnych obowiązków bez zapewnienia odpowiednich zasobów (finansowych i infrastrukturalnych) dla ich sensownej realizacji. Zrozumiałe zaś – w kontekście sytuacji na rynku pracy – obawy o zatrudnienie wydają się uzasadnione w obliczu planów łączenia instytucji kultury działających na poziomie lokalnym. U ich podstaw leży raczej – jak wskazuje cytowany wyżej raport o sytuacji samorządów sygnowany przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji – logika cięcia wydatków i daleko posuniętych oszczędności, niż instytucjonalnego wzmocnienia podmiotowości instytucji kultury, lepszej integracji i koordynacji ich działań czy zapewnienia pracownikom odpowiednich warunków pracy.